



## Le centenaire des assurances sociales au Luxembourg

---

*Extrait du discours prononcé par Denis Scuto, historien, lors de la séance académique organisée à l'occasion du centenaire des lois sur l'assurance-maladie et l'assurance-accidents, le 9 novembre 2001<sup>1</sup>.*

### Chapitre I

---

Il y a plus d'un siècle, notre pays a profondément changé. En 1839, au moment d'accéder à l'indépendance, le Grand-Duché était un pays agricole, pénalisé par la médiocrité des sols. Le Luxembourg était isolé géographiquement, il manquait d'infrastructures routières et de moyens de communication dignes de ce nom. Au moment où la Grande-Bretagne et la Belgique avaient déjà accompli leur révolution industrielle et où elle démarrait en Allemagne et en France, les rares activités industrielles semblaient se noyer au Luxembourg dans un environnement entièrement rural.

Et pourtant, dans l'espace d'un demi-siècle, ce même pays devient le premier producteur sidérurgique par tête d'habitant du monde.

L'entrée dans le *Zollverein*, l'union douanière allemande, en 1842, l'exploitation des gisements de minerai de fer du sud du pays, la *Minette*, et la construction des chemins de fer à partir de 1859 marquent le début de la révolution industrielle chez nous. Grâce à l'exploitation de mines et à la construction d'usines mixtes - hauts fourneaux, puis aciéries et laminoirs, le Grand-Duché passe en un demi-siècle d'un pays agricole à une nation industrialisée. La sidérurgie draine des milliers d'ouvriers luxembourgeois et étrangers dans le bassin minier et dans les faubourgs de la capitale. Une société nouvelle se met en place avec l'apparition à côté de la population ouvrière, d'une classe moyenne salariée et d'une bourgeoisie d'affaire conquérante qui domine la vie politique.

Le Luxembourg a profondément changé. Et pourtant, les acteurs politiques de l'époque ne prennent que lentement conscience de cette société comme d'une société nouvelle, une société industrielle.

A la fin du XIXe siècle, le paysage électoral a changé lui aussi. L'abaissement du cens électoral de 30 à 15 francs en 1892 permet à de nouvelles couches de la population d'avoir accès au droit de vote : commerçants, petits entrepreneurs, professions libérales. Cette démocratisation relative permet en 1896 aux premiers députés qui se présentent sous étiquette social-démocrate d'obtenir un siège de député. Il s'agit du petit entrepreneur Caspar Mathias Spoo et du médecin Michel Welter. Ils sont élus avec un programme plus démocrate que socialiste où figurent comme revendications principales le suffrage universel, l'impôt progressif sur le revenu, les assurances sociales et des mesures fiscales de soutien en faveur des cantons industriels.

Le 26 janvier 1897, Michel Welter interpelle à la fois ses collègues députés au parlement et les membres du gouvernement sur l'urgence de diverses questions sociales. Comme médecin, il assiste de façon quotidienne à la dégradation des conditions de vie des ouvriers dans le bassin minier, en dépit d'ailleurs - et ce paradoxe a marqué les contemporains de la révolution industrielle dans tous les pays concernés- en dépit de l'augmentation du niveau général de vie et des progrès de la médecine et de l'hygiène.

---

<sup>1</sup> Auteur du discours complet : Denis SCUTO - Historien

---



Welter insiste par conséquent pour que le législateur s'occupe aussi vite que possible du problème des logements ouvriers et de la question des assurances contre les accidents, contre la maladie, contre la vieillesse, contre le chômage. Dans sa réponse, Paul Eyschen, ministre d'Etat, président du gouvernement, accorde à Welter qu' " il faut faire plus pour l'ouvrier " et renvoie au projet d'assurances sociales inspiré de la législation allemande qu'il est en train de finaliser. Toutefois, il dénie à la question ouvrière le caractère d'urgence en affirmant :

*“ Nous ne sommes pas un pays industriel. Nous sommes un pays agricole. Nous n'avons que 15.000 ouvriers industriels. (...) Il y a d'autres questions qui doivent nous préoccuper tout autant. Pour nous, la grande question sociale est la question agricole avant tout. C'est là que se trouve le plus grand nombre de nos travailleurs. ”*

En d'autres mots et en employant une terminologie moderne: les responsables politiques de l'époque considèrent qu'ils ont d'abord à gérer les problèmes d'un pays agraire, certes en voie de développement, mais non d'un nouveau pays industrialisé. De plus, ils sont confrontés à un autre dilemme : Comment faire quelque chose pour l'ouvrier et pour le petit employé sans heurter le principe sacro-saint de la liberté individuelle, introduit par une Révolution française dont des libéraux comme Paul Eyschen se réclament sans cesse? Comment introduire une législation sociale sans faire une entorse aux dogmes de la liberté d'entreprendre et de la liberté de contrat entre employeur et employés ?

## Chapitre II

---

En tenant compte de ce contexte et de ces mentalités de l'époque, on se rend compte à quel point les premières lois sur les assurances sociales représentent une rupture dans l'histoire politique et sociale du Grand-Duché. Ces lois signifient en fait une triple rupture ou mieux une triple redéfinition: redéfinition de la notion de liberté individuelle, redéfinition de la responsabilité des acteurs sociaux par rapport aux nouvelles réalités du monde du travail, enfin redéfinition du rôle de l'Etat dans une société industrielle.

En imposant la notion de risques industriels, le législateur rompt avec l'ordre libéral du XIXe siècle et inaugure l'ordre solidaire du XXe siècle. En redéfinissant la notion de responsabilité dans une société industrielle, le respect de la liberté individuelle ne se limite plus à la protection des droits de cet individu. Il comporte la protection contre les risques en relation avec le travail, comme la maladie et les accidents, ensuite l'âge, l'invalidité, le chômage. Par l'introduction de l'assurance obligatoire, la responsabilité de chacun, salarié, patron, Etat, se trouve engagée.



## Chapitre III

---

Le vote des premières lois sur les assurances sociales marque en même temps l'acte de naissance de l'Etat moderne au Grand-Duché de Luxembourg. Ces lois portent l'empreinte d'un homme avant tout. Il s'agit de Paul Eyschen, déjà cité, qui a dirigé le gouvernement de 1888 à 1915.

En tant que chargé d'affaires à Berlin, de 1876 à 1888, il a pu suivre de près la mise en place de la législation sociale bismarckienne (assurance-maladie en 1883, assurance-accidents en 1884, assurance-invalidité-vieillesse en 1889). Ce sont ces lois allemandes que Paul Eyschen compte non pas copier, mais bien adapter aux réalités luxembourgeoises. Il réussit ainsi à adapter la législation bismarckienne à partir d'une triple perspective.

**Premièrement**, dans une perspective sociale, Eyschen insiste sur la nécessaire intervention de l'Etat en matière sociale afin de tenir compte des effets et des nouveaux besoins sociaux nés de l'industrialisation, afin surtout d'améliorer les conditions de travail et de vie des ouvriers et des petits employés.

**Deuxièmement**, dans une perspective politique, il importe au président du gouvernement de stabiliser le pays à l'intérieur en permettant une concertation entre patronat et salariat. " Nous ne voulons pas la guerre des classes ". Voilà pourquoi la loi sur l'assurance-maladie prévoit une gestion commune des caisses entre délégués ouvriers et patronaux.

Enfin, **troisièmement**, dans une perspective nationale, il s'agit aux yeux de Paul Eyschen de montrer aux partenaires du *Zollverein* par des lois comme celles sur les assurances sociales l'efficacité et donc la viabilité d'un petit pays comme le Luxembourg.

Par les lois de 1901 et 1902 la société luxembourgeoise entre dans l'ère de la sécurité sociale. Dans une première phase qui va de 1901 à 1913, toute une série de mesures sont introduites : assurance-maladie (1901), assurance-accidents (1902), inspection du travail (1902), assurance-invalidité-vieillesse (1911), repos dominical (1913).

La démocratisation de la vie politique à la suite de la première guerre mondiale, l'apparition de conflits sociaux graves dans l'entre-deux-guerres, puis l'expérience terrible de la seconde guerre mondiale fourniront le cadre au développement d'un modèle social unique au Luxembourg ; un modèle qui tentera d'aller beaucoup plus loin et d'assurer à tous les citoyens l'universalité d'une protection contre les risques sociaux les plus divers.

C'est la solidarité économique et sociale, conséquence logique de la solidarité nationale dans la souffrance notamment pour des pays occupés comme le Grand-Duché, qui a fourni la base à une véritable Sécurité sociale pour tous ou du moins pour le plus grand nombre. La spécificité de ce modèle social européen tient à l'ampleur de la redistribution des revenus notamment par les cotisations sociales. Dans un souci de justice sociale, cette redistribution réduit les inégalités salariales en transférant l'argent entre actifs et chômeurs, entre actifs et pensionnés, entre hommes et femmes en bonne santé et hommes et femmes malades.